



... le rapport d'information

PRÉVENIR LA DÉLINQUANCE DES MINEURS - ÉVITER LA RÉCIDIVE

Vingt ans après le rapport de la commission d'enquête sénatoriale *Délinquance des mineurs : la République en quête de respect*¹, les connaissances sur le sujet continuent à faire défaut tout comme la coordination des multiples acteurs en ce domaine.

La question de la politique menée en matière de délinquance des mineurs se pose d'abord sous l'angle de la **prévention, dont la lutte contre le décrochage scolaire** est un axe structurant. En effet, dans les parcours des jeunes délinquants, tels qu'ils peuvent imparfaitement être reconstitués, figurent souvent fragilités sociales et rupture scolaire.

Après avoir entendu près de 40 personnes et s'être rendus sur le terrain à Bordeaux, Avignon et Nanterre, les **quatre rapporteurs, Céline Boulay-Espéronnier, Bernard Fialaire, Laurence Harribey et Muriel Jourda** ont proposé aux commissions de la culture et des lois, qui les ont adoptées, **14 recommandations structurées autour de quatre axes** : renforcer la connaissance de la délinquance des mineurs ; rendre plus efficace la lutte contre le décrochage scolaire ; lutter contre la violence scolaire et, enfin, mieux préparer la réinsertion du mineur délinquant et éviter la récidive par les apprentissages.

1. LA DÉLINQUANCE DES MINEURS : UNE CONNAISSANCE IMPARFAITE D'UN PHÉNOMÈNE MULTIPLE

A. CE QUE NE DISENT PAS LES CHIFFRES DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

- **Une perte d'intérêt des pouvoirs publics à retracer l'évolution de la délinquance des mineurs** : les rapporteurs ont pu constater que, faute de commande politique, aucune **photographie complète et actuelle de ce phénomène n'est disponible**. Il n'existe de statistiques fiables des mineurs mis en cause par les forces de sécurité que **depuis 2016**, et elles posent toujours plusieurs difficultés². Dès lors, il est difficile **d'en tirer des conclusions réelles et définitives**.

Comment construire une politique publique efficace sans connaître précisément le phénomène auquel elle est censée apporter des solutions ?

¹ [Rapport de la commission d'enquête n° 340 \(2001-2002\) de MM. Jean-Claude Carle et Jean-Pierre Schosteck, déposé le 27 juin 2002.](#)

² Elles ne couvrent pas toutes les infractions, ni ne distinguent les crimes des délits ; enfin, il n'est pas possible de les cumuler, faute de pouvoir distinguer les infractions principales et secondaires.

- **Des chiffres qui ne peuvent à eux seuls rendre compte de la réalité de la délinquance** : à cet égard, « *il est erroné de considérer que le nombre de mineurs pris en charge par la police puis la justice illustre la délinquance des mineurs* »¹. L'évolution de la délinquance dépend également de **l'activité des services de sécurité** ou encore de la **propension des victimes à porter plainte**, ce qui peut expliquer un certain **décalage avec la réalité et le ressenti de la population**.
- **Une absence de prise en compte du rôle des réseaux sociaux** : or, l'ensemble des personnes entendues ont admis que **ces nouveaux outils numériques pouvaient amplifier la violence, favoriser le passage à l'acte, voire conduire à l'augmentation de certains faits** (violence scolaire, infractions à la législation sur les stupéfiants, ou extorsions par exemple).

B. CE QUE DISENT LES CHIFFRES DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

- **Des chiffres contrastés du ministère de l'intérieur dont aucune réelle conclusion ne peut être tirée**

Si le ministère constate, sur la période 2016-2019, une **stabilité globale des mineurs mis en cause par les forces de sécurité**, celle-ci s'explique par une **hausse des atteintes aux personnes, compensée par une baisse des atteintes aux biens**. Ainsi, les coups et blessures sur personnes de moins de 15 ans ont augmenté de + 12,4 %, les violences sexuelles sur majeurs de + 42,8 % et sur mineurs de + 28,3 %.

Les **infractions à la législation sur les stupéfiants** représentent également **une part importante des faits délictueux commis par les mineurs**. En 2021, les **13-17 ans concentrent 20 % de l'ensemble des mis en cause pour trafic**, contre 6 % de la population nationale, en hausse depuis 2016. Leur nombre **a en outre augmenté de 35 % sur la même période**, alors même que ce phénomène est largement sous-estimé dans les statistiques.

Dès lors, si **la proportion des mineurs impliqués dans l'ensemble de la délinquance** n'est que de 20 % en moyenne aujourd'hui, ils sont **surreprésentés dans la commission de certaines infractions**. Ainsi, s'ils représentent jusqu'à 46 % des mis en cause pour violences sexuelles sur mineurs, 40 % des vols violents ou 30 % des coups et blessures volontaires sur moins de 15 ans, ils ne constituent qu'environ 21 % de la population.

De surcroît, une publication récente² met en évidence une **nette augmentation des mineurs mis en cause sur une longue période** : ils étaient **98 864 en 1992, 180 129 en 2002 puis 216 221 en 2010**. Leur nombre a ensuite diminué, oscillant entre 190 000 et 200 000 selon les années, pour atteindre 190 127 en 2019. Malgré le caractère officiel de cette publication, le **ministère de l'intérieur ne valide pas ces statistiques**.

Selon le ministère de l'intérieur, il est impossible de connaître de manière fiable l'évolution globale des mineurs mis en cause sur les trente dernières années.

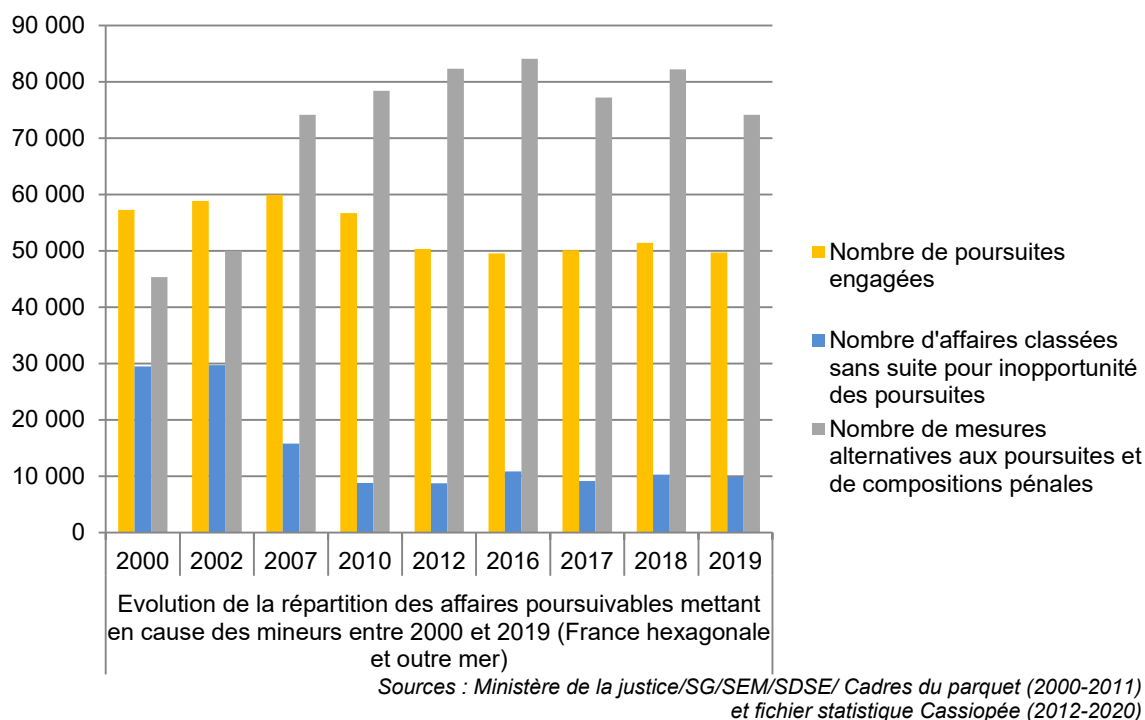
¹ Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).

² « 2000 – 2020 : un aperçu statistique du traitement pénal des mineurs », Infostat Justice n° 186, juin 2022, par Asmae Marhraoui et Tedjani Tarayoun, statisticiens au service statistique ministériel de la justice.

Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/statistiques-10054/infostats-justice-10057/2000-2020-un-apercu-statistique-du-traitement-penal-des-mineurs-34506.html>

- **Des chiffres du ministère de la justice qui montrent notamment une diminution des condamnations prononcées**

Le traitement des affaires mettant en cause des mineurs par les parquets se caractérise par une forte hausse des **mesures alternatives aux poursuites : 34,5 % des affaires poursuivables en 2000, contre 55 % en 2019**, des taux de 58 % étant régulièrement atteints.



Par comparaison, elles ne concernent que 40 % des affaires poursuivables pour les majeurs en 2019. En conséquence, le **taux de poursuites des mineurs – 37 % des affaires poursuivables en 2019 – est globalement inférieur de dix points à celui de l’ensemble des affaires.**

Il en résulte une diminution des condamnations prononcées à l’encontre des mineurs : on note une chute de près de **14 375 condamnations de mineurs entre 2007 et 2019**, ce qui **ne veut pas dire pour autant que la délinquance diminue.**

Un nombre non négligeable de mineurs est d’ailleurs en état de **récidive ou de réitération après la majorité** : le taux observé dans les 5 années de la première condamnation est **supérieur à 50 %** pour les mineurs primo condamnés.

2. PRÉVENIR LA DÉLINQUANCE EN AGISSANT CONTRE LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE

A. UNE CORRÉLATION ENTRE DÉCROCHAGE SCOLAIRE ET DÉLINQUANCE

Si à lui seul, le décrochage scolaire n’explique pas le basculement d’un jeune dans la délinquance – qui est souvent multifactoriel –, il en constitue souvent un élément important.

Lutter contre le décrochage scolaire est un axe majeur de la prévention de la délinquance des mineurs.

L’éducation nationale et l’ensemble des acteurs de la formation et de l’insertion professionnelles **se sont mobilisés depuis la décennie 2010** face à cette problématique :

- ✓ mise en place, dès 2011, d’un système interministériel d’échanges d’informations (SIEI) pour mieux repérer les jeunes sortis de l’institution scolaire sans diplôme ;

- ✓ développement d'outils de « persévérance scolaire » comme le réseau FOQUALE, regroupant l'ensemble des outils existant au sein de l'éducation nationale, ainsi que les plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) rassemblant l'ensemble des partenaires de la lutte contre le décrochage scolaire (éducation nationale, centres d'apprentissage, missions locales, école de la seconde chance, points informations jeunes, service civique,...) ;
- ✓ meilleure formation des personnels de l'éducation nationale ;
- ✓ instauration d'une obligation de formation pour les 16-18 ans, contrôlée par les missions locales avec la loi pour une école de la confiance en 2019.

B. L'URGENCE DE RENDRE PLUS EFFICIENTE LA LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE

Malgré les actions menées, 89 000 jeunes continuent de sortir de la formation initiale sans diplôme ou détenant au plus le brevet.

- **Un partage d'informations perfectible**



Le SIEI connaît de **nombreux dysfonctionnements** rendant peu probable une transmission d'informations en temps réel pourtant prévue en 2023.

L'interopérabilité entre les systèmes de l'éducation nationale et ceux des missions locales n'est pas totalement opérationnelle. Les données actuelles ne permettent pas de couvrir l'ensemble des situations dans lesquelles peuvent se trouver les jeunes en situation de décrochage.

- **Un manque de porosité dans la prise en charge des différents publics**

La lutte contre le décrochage scolaire **reste marquée par un fonctionnement en silo**. Trop peu d'établissements scolaires ont le réflexe de contacter les missions locales afin d'échanger sur un jeune en train de décrocher. Cela permettrait pourtant de lui proposer des échanges complémentaires à l'accompagnement scolaire et de **réduire le temps de latence** de sa prise en charge par la mission locale en cas de rupture scolaire.

Qu'est-ce qu'un décrocheur scolaire ?

La notion même de décrocheur scolaire interroge : pour être considéré comme décrocheur, le jeune ne doit plus être inscrit dans sa formation. **Dans les faits, l'élève qui décroche en cours d'année ne vient plus en cours ou en formation sans démarche formelle « de démission »**. Il demeure ainsi sous statut scolaire, empêchant une prise en charge par les missions locales.

- **Mieux prendre en charge le décrochage scolaire avant 16 ans**



d'élèves absentéistes au collège.



jeunes de moins de 15 ans sont inactifs selon l'INSEE, malgré l'obligation de scolarité jusqu'à 16 ans.

Paradoxalement, l'obligation de scolarité jusque 16 ans **rend plus difficile** l'accompagnement des décrocheurs précoces. Ils ne peuvent pas être pris en charge avant cet âge par les missions locales. Quant aux parcours aménagés de formation initiale, ceux-ci ne sont pas accessibles aux élèves de moins de 15 ans, alors même qu'ils pourraient permettre un temps de respiration et de remobilisation tout en gardant un lien avec le milieu scolaire.

La prise en charge de la rupture scolaire avant 16 ans est l'angle oublié des politiques publiques.

C. UNE APPROCHE GLOBALE DE LA LUTTE CONTRE LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE ET LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE : PRENDRE EN COMPTE TOUS LES TEMPS DE L'ENFANT

Les résultats d'une approche globale seront d'autant plus concluants s'ils s'inscrivent dans un **travail partenarial** entre l'éducation nationale, le temps périscolaire et extrascolaire, permettant une complémentarité d'actions. En 2018-2019, 2,2 millions d'enfants ont été accueillis en dehors des vacances scolaires en temps périscolaire.

Le rattachement des services de la jeunesse et des sports aux services académiques, au niveau déconcentré depuis le 1^{er} janvier 2022, doit désormais être pleinement utilisé afin de faire émerger un regard commun sur les temps de l'enfant.

Les cités éducatives, lancées en 2018 par le Président de la République, s'inscrivent dans cette volonté de rassembler l'ensemble des acteurs d'un territoire autour de la réussite du jeune. **La co-construction du projet, en lien avec l'ensemble des partenaires d'un territoire, est l'une des conditions de leurs réussites.**

3. LUTTER CONTRE LES GERMES DE LA DÉLINQUANCE AU SEIN DE L'ÉCOLE

A. LES SIGNALEMENTS DE VIOLENCES SCOLAIRES EN AUGMENTATION



des établissements du second degré ont été confrontés à au moins un incident grave. Le nombre d'incidents par élève est en légère augmentation depuis deux ans.

L'école primaire n'est aujourd'hui plus épargnée par la violence.



des incidents contre les enseignants du primaire sont le fait d'élèves.



des élèves de CM1-CM2 disent avoir déjà eu peur de venir à l'école à cause de la violence.

B. MIEUX PRENDRE EN CHARGE LES ÉLÈVES VIOLENTS

Entre 70 000 et 81 000 élèves sont exclus, temporairement ou définitivement, chaque année.

- **L'exclusion peut constituer un facteur supplémentaire de décrochage scolaire**

De nombreuses collectivités territoriales, en lien avec les établissements scolaires concernés et le tissu associatif, ont mis en place un **programme d'accueil pendant la période d'exclusion temporaire de l'élève**. L'objectif est double : lui permettre de comprendre et d'accepter sa sanction et structurer son temps d'exclusion. Ces dispositifs sont à généraliser.

- **Augmenter le nombre de places en internat tremplin face à la problématique des élèves poly-exclus**



Alors que la circulaire de 2019 relative au plan de prévention contre les violences scolaires fixait comme objectif de créer d'ici 2022 un internat tremplin dans chaque académie, **seuls 8 existent actuellement.**

Pour **les élèves hautement perturbateurs**, les internats tremplins peuvent représenter une opportunité : outre l'éloignement de leurs environnements habituels de scolarisation et de vie, la prise en charge y est plus longue que dans une classe relais ou un atelier relais. **L'encadrement y est renforcé**, grâce à la présence d'un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), ce qui permet une approche différente de celle de l'éducation nationale.

4. PRÉPARER LA RÉINSERTION DU MINEUR DÉLINQUANT : ÉVITER LA RÉCIDIVE PAR LES APPRENTISSAGES

A. LA PJJ : ACTEUR INCONTOURNABLE DE LA RÉINSERTION DES MINEURS DÉLINQUANTS

Les près de **30 000 mesures éducatives décidées en matière pénale par le juge et mises en œuvre chaque année par la PJJ** sont le cœur de son activité et la première forme de prise en charge de la délinquance.

S'il est trop tôt pour évaluer l'impact de l'importante rationalisation des mesures à laquelle a procédé le code de la justice pénale des mineurs, les rapporteurs ont pu constater la **permanence des difficultés anciennes et peut-être structurelles qui limitent leur efficacité**. Le manque d'éducateurs spécialisés et parfois de moyens dédiés que connaissent certains territoires conduit à des **délais de mise en œuvre** des mesures qui peuvent donner le sentiment d'une réponse pénale insuffisante et conduire à une dégradation de la situation des mineurs.

La focalisation trop importante sur les centres éducatifs fermés (CEF) nuit aux autres solutions plus limitées mais parfois plus efficaces et territorialisées : les CEF peuvent être efficaces pour permettre une prise en charge renforcée hors cadre pénitentiaire mais nécessitent une conjonction de facteurs de réussite qui s'avère difficile à réunir. **La mise en place d'une méthodologie d'évaluation des résultats des mesures mises en œuvre et la réorientation des moyens prévus pour la création de nouveaux CEF vers les dispositifs existants paraissent plus adaptées aux besoins de terrain.**

Surtout, la PJJ souffre encore de difficultés de prise en compte des solutions qu'elle offre tant au sein de l'institution judiciaire qu'avec l'éducation nationale. Des solutions institutionnelles d'amélioration de l'information et de **labellisation doivent être mises en place pour faciliter et pérenniser le travail de la PJJ.**

B. FAIRE DU TEMPS DE PLACEMENT JUDICIAIRE UN TEMPS D'APPRENTISSAGE

- **La construction d'un projet professionnel, clé de la sortie de la délinquance**

L'État a, envers le mineur détenu, **les mêmes devoirs qu'envers les autres élèves** : il est tenu de lui proposer jusqu'à ses 18 ans des modalités effectives de formation. Ces apprentissages reposent sur des temps **scolaires**, des **activités** de la PJJ et, le cas échéant, des **stages** et partenariats avec des entreprises ou des associations de réinsertion.

Trop souvent, l'organisation des enseignements reste calée sur celle de l'éducation nationale, avec une absence de cours pendant les vacances scolaires.

À la maison d'arrêt de Nanterre, la durée médiane de séjour d'un mineur est de 5 mois. Si cette période inclut l'été, c'est 40 % du temps d'enseignement scolaire qui est amputé.

- **Mieux accompagner la sortie du mineur délinquant des centres fermés ou de détention**

La sortie de centres fermés et de détention est un moment sensible du parcours du jeune délinquant. **Son domicile étant souvent éloigné de son lieu de placement judiciaire**, les actions de réinsertion en lien avec les acteurs locaux sont interrompues.

Le passage de diplômes en détention est un élément essentiel pour la réinsertion du détenu, à la fois en termes de valorisation et de remobilisation, et dans la perspective d'un retour dans un processus de formation de droit commun. **Cette dimension est pourtant parfois oubliée dans l'application des peines du mineur délinquant et son suivi.**

LES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mettre en place un suivi statistique de la délinquance des mineurs sur l'ensemble de la chaîne pénale fiable sur le temps long et publier des indicateurs annuels globaux et détaillés ([ministère de l'intérieur](#), [ministère de la justice](#)).

Recommandation n° 2 : développer des enquêtes sociologiques sur les auteurs des faits ainsi que des suivis de cohortes ([ministère de l'intérieur](#), [ministère de la justice](#)).

Recommandation n° 3 : améliorer le repérage des infractions liées au numérique et évaluer le rôle des réseaux sociaux sur les phénomènes de délinquance des mineurs ([ministère de l'intérieur](#), [ministère de la justice](#)).

Recommandation n° 4 : procéder à des études plus fines de la récidive et de la réitération, prenant également en compte les mineurs ayant fait l'objet de mesures alternatives aux poursuites ou de mesures éducatives, pour avoir une meilleure idée de l'efficacité du suivi judiciaire des mineurs délinquants ([ministère de la justice](#)).

Recommandation n° 5 : assurer l'interopérabilité des systèmes d'information de suivi des jeunes décrocheurs, afin de permettre une prise en charge au fil de l'eau et un suivi entre les différents intervenants plus performants ([ministère de l'éducation nationale](#), [ministère de l'agriculture](#), [ministère du travail](#), [du plein emploi et de l'insertion](#)).

Recommandation n° 6 : permettre à un élève de moins de 15 ans d'avoir accès au parcours aménagé de formation initiale ([ministère de l'éducation nationale](#)).

Recommandation n° 7 : instaurer une prise en charge systématique de tout élève exclu temporairement de son établissement scolaire, dans le cadre d'un partenariat associant l'établissement, les collectivités territoriales et les associations du territoire ([collectivités territoriales](#), [ministère de l'éducation nationale](#), [associations](#)).

Recommandation n° 8 : prévoir dans chaque académie au moins un internat tremplin ou des places dédiées dans des internats classiques pour la prise en charge des élèves poly-exclus ([ministère de l'éducation nationale](#), [ministère de la justice](#), [collectivités territoriales](#)).

Recommandation n° 9 : mettre en place un programme d'évaluation des différentes mesures éducatives dont les centres éducatifs fermés ([ministère de la justice](#)).

Recommandation n° 10 : réorienter les moyens destinés à la création de nouveaux centres éducatifs fermés vers le financement de la mise en œuvre des mesures existantes ([ministère de la justice](#)).

Recommandation n° 11 : attribuer une labellisation par l'éducation nationale pour une durée minimale de deux ans à toutes les structures éducatives mises en place par la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre d'un dialogue avec le rectorat ([ministère de l'éducation nationale](#), [ministère de la justice](#)).

Recommandation n° 12 : renforcer les partenariats entre la protection judiciaire de la jeunesse et l'éducation nationale, afin d'apporter une réponse à des jeunes aux parcours atypiques ([ministère de la justice](#), [ministère de l'éducation nationale](#)).

Recommandation n° 13 : aligner le nombre d'heures d'enseignement des détenus en quartier pour mineurs sur celui des établissements pour mineurs et assurer une continuité des enseignements y compris pendant les vacances scolaires ([ministère de la justice](#), [ministère de l'éducation nationale](#)).

Recommandation n° 14 : mieux prendre en compte les conséquences de la libération du mineur délinquant sur son insertion, du fait de la rupture des activités d'insertion (éloignement géographique empêchant la poursuite du stage, opportunité du passage d'un examen ou diplôme) ([ministère de la justice](#), [ministère de l'éducation nationale](#)).



**Céline
Boulay-Espéronnier**

Rapporteuse

Sénatrice
de Paris
(*Les Républicains*)



**Bernard
Fialaire**

Rapporteur

Sénateur
du Rhône
(*Rassemblement
démocratique et
social européen*)



**Laurence
Harribey**

Rapporteuse

Sénatrice
de la Gironde
(*Socialiste,
Écologiste et
Républicain*)



**Muriel
Jourda**

Rapporteur

Sénateur
du Morbihan
(*Les Républicains*)

Commission de la culture,
de l'éducation
et de la communication
<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Commission des lois
constitutionnelles,
de législation, du suffrage
universel, du Règlement
et d'administration générale
<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37